



Brussel, 27.9.2017
COM(2017) 558 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

over de uitvoering van de Europese migratieagenda

1. Inleiding

Staat van de Unie 2017: „migratie moet op de radar blijven”

Europa heeft de afgelopen twee jaar de grootste toestroom van vluchtelingen en migranten sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog meegemaakt. De crisis in Syrië was een belangrijke factor die tot de recordcijfers heeft geleid, maar ook de conflicten, instabiliteit en armoede in grote delen van de wereld hebben daartoe bijgedragen. De systemen voor migratie, asiel en grensbeheer kwamen onder zware druk te staan. De Unie en haar lidstaten waren onvoldoende voorbereid om doeltreffend te kunnen reageren. De omvang van de crisis had in de hele EU grote gevolgen. De integriteit van zowel het gemeenschappelijk Europees asielstelsel als de Schengenruimte van vrij verkeer voor Europese burgers kwam in gevaar.

Terwijl de crisis zich voltrok, is de EU onophoudelijk blijven werken aan een snelle, gecoördineerde en doeltreffende Europese respons. Op 20 april 2015 presenteerde de Commissie haar „tienpuntenplan inzake migratie”. Dit plan kreeg de steun van de ministers van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en werd door de Europese Raad meteen goedgekeurd¹. In mei 2015 heeft de Commissie een brede Europese migratieagenda² vastgesteld, met als doel zowel onmiddellijke uitdagingen als structurele zwakten van het huidige migratie- en asielbeleid van de EU aan te pakken.

Onze aanhoudende inspanningen om het migratiestelsel weer op orde te brengen, hebben inmiddels concrete resultaten opgeleverd. Door consequente uitvoering van de verklaring EU-Turkije, het partnerschapskader en het gezamenlijk optreden op de centrale Middellandse Zee-route³ is het aantal irregulier binnenkomende migranten aanzienlijk gedaald. Met het beheer van de buitengrenzen van de EU is aanzienlijke vooruitgang geboekt: er zijn hotspots opgezet voor de registratie van alle aankomende migranten en het nemen van hun vingerafdrukken en voor de eenzijdige maatregelen van de lidstaten is een gecoördineerde Europese respons in de plaats gekomen. In een geest van solidariteit is door middel van herplaatsingsregelingen en andere maatregelen weer een ordelijk beheer van de migratiestromen tot stand gekomen. Migratie is nu een prioriteit voor de betrekkingen van de EU met belangrijke partners. Tegelijkertijd heeft de EU haar mondiale verantwoordelijkheid op zich genomen en asiel verleend aan een aanzienlijk aantal vluchtelingen: alleen al in 2016 heeft de EU ruim 720 000 vluchtelingen hervestigd of asiel aan hen verleend, dat wil zeggen driemaal zoveel als Australië, Canada en de Verenigde Staten samen.

Gelijktijdig met de onmiddellijke respons zijn structurele wijzigingen voorgesteld om het beheer van migratie en asiel te verbeteren. Met name belangrijk zijn het voorstel om een Europese grens- en kustwacht op te richten en het voorstel om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen. De Europese grens- en kustwacht is inmiddels operationeel, maar het Europees Parlement en de Raad zijn het nog niet eens geworden over de voorstellen tot hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Het is noodzakelijk te blijven werken aan de ontwikkeling en uitvoering van onze brede aanpak. We moeten de compromissen kunnen sluiten die nodig zijn om vorm te geven aan

¹ Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 23 april 2015.

² Een Europese migratieagenda (COM(2015) 240 final van 13 mei 2015).

³ Verklaring van Malta van de leden van de Europese Raad over de externe aspecten van migratie: aanpakken van de route door het centrale Middellandse Zeegebied: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3091_nl.htm

een EU-migratiebeleid dat deugdelijk, realistisch en eerlijk is. Dat beleid moet rekening houden met de behoeften van de gastgemeenschappen en van de EU-burgers – maar het moet ook nauwe samenwerking met partners overal ter wereld mogelijk maken. We moeten ervoor zorgen dat we blijven voldoen aan onze verplichtingen jegens mensen die internationale bescherming behoeven. Oplossingen moeten worden gevonden die veilige en goed beheerde routes in de plaats stellen van irreguliere en ongecontroleerde stromen. We moeten nagaan welke structurele problemen ten grondslag liggen aan irreguliere migratie, zoals onderontwikkeling, de demografische situatie, gebrek aan kansen, klimaatverandering en ongelijkheid. Tegelijkertijd moeten we, om het Schengengebied veiliger te maken, doorgaan met het versterken van het beheer van de buitengrenzen en streven naar betere resultaten op het gebied van terugkeer en overname. Alleen met een breed opgezette vorm van migratiebeheer, die gebaseerd is op de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, kunnen duurzame resultaten worden bereikt.

Dankzij de aanhoudende daling van het aantal irreguliere migranten dat in het oostelijk Middellandse Zeegebied aankomt en de recente daling van het aantal aankomende migranten in het centrale Middellandse Zeegebied is er een kans om naar stabielere oplossingen toe te werken. We moeten onze inspanningen volhouden en voorbereid blijven op nieuwe migratiepieken. Maar het is nu ook het moment om ons te concentreren op /de ontwikkeling van de overige bouwstenen voor een beter migratiebeheer.

Deze mededeling dient als tussentijdse evaluatie van wat tot nu toe is bereikt bij de uitvoering van de Europese migratieagenda. Zij presenteert ook nieuwe initiatieven van de Commissie voor een aantal sleutelgebieden en geeft aan waar de komende maanden verdere inspanningen nodig zijn.

2. De Europese migratieagenda twee jaar later: successen en lessen

Met de Europese migratieagenda werden voor de onmiddellijke termijn maatregelen voorgesteld om het hoofd te bieden aan de crisis van 2015, met inbegrip van maatregelen om ervoor te zorgen dat de bestaande EU-regels volledig en correct worden toegepast. In de migratieagenda werd ook een integrale aanpak van alle aspecten van migratie voorgesteld, ingedeeld in vier gebieden die essentieel zijn voor een doeltreffend en duurzaam EU-migratiebeleid: (1) irreguliere migratie, (2) grensbeheer, (3) asielbeleid en (4) legale migratie. De agenda omvat voor elk van deze gebieden een aantal belangrijke maatregelen.

In het volgende onderdeel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste maatregelen van de afgelopen twee jaar. Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de bijdragen van een groot aantal belanghebbenden en EU-instellingen aan een raadpleging die de Commissie heeft georganiseerd in het kader van de evaluatie van de vooruitgang die tot dusver is geboekt.

2.1. Respons op de crisis en steun aan lidstaten waar de migratiedruk uitzonderlijk hoog is

De crisisrespons heeft een positief effect gehad⁴: de getroffen maatregelen variëren van een beter beheer van de buitengrenzen tot concrete voorbeelden van solidariteit, zowel in de EU als in de buurlanden.

⁴ De mededeling over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda (COM (2016) 85 final van 10 februari 2016) noemde alle maatregelen die getroffen waren om de situatie weer onder controle te krijgen.

De gezamenlijke operaties Triton en Poseidon zijn aanzienlijk verscherpt, zodat onmiddellijk kan worden gereageerd op problemen die zich voordoen in het **centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied**.

Na de bijeenkomst van de leiders die de Commissie in oktober 2015 heeft georganiseerd, kozen alle betrokkenen — lidstaten, derde landen, EU-instanties en -instellingen — voor een gezamenlijke aanpak om ongeregelde bewegingen langs de **route over de Westelijke Balkan** te vervangen door gecoördineerde maatregelen. In het kader van het EU-mechanisme voor civiele bescherming werd steun verleend aan Hongarije, Slovenië, Kroatië, Griekenland en Servië. Daarnaast is bijna 23 miljoen EUR uitgetrokken voor humanitaire EU-hulp aan vluchtelingen en migranten op de Westelijke Balkan. Sinds de sterke toename van het aantal migranten in de zomer van 2015 is voor 78 miljoen EUR pretoetredingssteun verleend aan de landen van de Westelijke Balkan om deze landen te steunen bij het beheren van de migratiestromen aan hun grenzen en het verbeteren van hun capaciteit voor de opvang van migranten en vluchtelingen.

Het opzetten van **hotspots in Griekenland en Italië** is een succesvol middel gebleken om de migratiestromen beter te beheren. Samen met de oprichting van het **Europees Grens- en kustwachtagentschap** heeft dit bijgedragen tot verbetering van het beheer van de **buitengrenzen van de EU en effectievere asiel- en terugkeerprocedures** bevorderd.

In het kader van het **instrument voor noodhulp binnen de EU** zijn voor meer dan EUR 430 miljoen EUR contracten gesloten ter ondersteuning van de vluchtelingenopvang in Griekenland. Dit instrument is in 2016 opgezet om hulp te kunnen bieden bij uitzonderlijke crisissituaties of rampen in lidstaten van de EU die ernstige humanitaire gevolgen kunnen hebben. Het is voor een periode van drie jaar geactiveerd om specifiek te reageren op de humanitaire behoeften van vluchtelingen binnen de EU.

De **verklaring EU–Turkije** van 18 maart 2016, die volgde op het gezamenlijk actieplan EU-Turkije inzake migratie van 29 november 2015, heeft een belangrijke rol gespeeld bij het stuiten van de ongecontroleerde toestroom van migranten die tot een onhoudbare humanitaire crisis leidde. Al in de eerste weken leidde de verklaring tot een scherpe daling van het aantal nieuwe irreguliere migranten en het aantal dodelijke incidenten, terwijl tegelijkertijd door middel van het legale kanaal voor hervestiging een reële kans werd geboden aan degenen die bescherming nodig hebben. Met dit gezamenlijk optreden door de EU en Turkije is een alternatief gecreëerd voor de gevaarlijke migratiestromen⁵ en zijn er georganiseerde, veilige en legale routes naar Europa⁶ gekomen voor mensen die recht hebben op internationale bescherming. Tegelijkertijd is terugkeer vergemakkelijkt in overeenstemming met het EU-recht en het internationaal recht, hoewel nog verdere inspanningen nodig zijn.

In het kader van deze inspanningen is de **EU-faciliteit voor vluchtelingen in Turkije** (in totaal 3 miljard EUR voor 2016 en 2017) het juiste instrument gebleken voor praktische ondersteuning, gaande van humanitaire hulp tot onderwijs, migratiebeheer, gezondheid, gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun voor de vluchtelingen en de gastgemeenschappen in Turkije. Van die 3 miljard EUR voor 2016–2017 is momenteel iets meer dan de helft (1,66 miljard EUR) al aanbesteed. Er wordt aan gewerkt om voor het restant vóór eind 2017 contracten aan te gaan. Voor de volledige, duurzame uitvoering van de

⁵ Het aantal illegale grensoverschrijdingen bedroeg in de periode van 21 maart 2016 en tot 17 september 2017 gemiddeld 78 per dag.

⁶ Op 20 september waren reeds meer dan 9 700 Syriërs vanuit Turkije in de EU hervestigd.

verklaring EU–Turkije zijn aanhoudende inspanningen en politieke vastberadenheid van alle partijen vereist. In de verklaring EU–Turkije wordt bepaald dat zodra de toegewezen 3 miljard EUR bijna is opgebruikt, en mits aan alle toezeggingen is voldaan, de EU tot eind 2018 extra financiering van nog eens 3 miljard EUR voor de Faciliteit zal vrijmaken. De situatie op de Griekse eilanden vereist eveneens met spoed aanzienlijke extra inspanningen van de Griekse autoriteiten, de agentschappen van de EU en de lidstaten. In dit verband moet het tempo van de terugkeer naar Turkije worden opgevoerd, met volledige inachtneming van de internationale en EU-regels. Het huidige tempo van de hervestiging van Syrische vluchtelingen vanuit Turkije moet worden gehandhaafd en de lidstaten moeten zich daarvoor aanhoudend blijven inzetten. Het is nu een goed moment om de vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden toe te passen (zie punt 3.2 voor nadere bijzonderheden).

Het kernpunt van de uitgebreide EU-hulpverlening naar aanleiding van de Syrische vluchtelingencrisis wordt gevormd door de **humanitaire hulpprogramma's van de EU** en het **regionaal trustfonds voor de Syrische crisis**. Sinds het begin van de crisis wordt hulp verleend aan mensen in nood in Syrië en aan meer dan 2,5 miljoen Syrische vluchtelingen en de gastgemeenschappen in Egypte, Irak, Jordanië, Libanon, Turkije en de Westelijke Balkan.

De EU heeft bovendien gezorgd voor een verhoging met 70%⁷ van het **hulpbedrag** dat in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), het Fonds voor interne veiligheid (ISF) en voor de betrokken agentschappen van de EU beschikbaar is ter ondersteuning van de lidstaten bij hun inspanningen op het gebied van migratie- en grensbeheer. Dit heeft bijgedragen tot de steun aan 814 000 asielzoekers in de EU, de bevordering van de integratie van 1 915 000 onderdanen van derde landen en het faciliteren van de terugkeer van 83 500 personen⁸. Tot op heden is in totaal 2,2 miljard EUR uitbetaald via het AMIF en het ISF ter ondersteuning van acties in de lidstaten op verschillende gebieden die verband houden met migratie en grensbescherming en -beveiliging, zowel in noodsituaties als voor de langere termijn. Ook via andere EU-programma's zijn bijdragen geleverd. Het gezondheidsprogramma heeft bijvoorbeeld in 2015–2017 19,2 miljoen EUR aan steun verleend voor onder andere de opleiding van medisch personeel.

De druk op de asielstelsels van Griekenland en Italië is verminderd door de eerste grootschalige, **door de EU gecoördineerde actie voor de herplaatsing** van asielzoekers in andere lidstaten. In de opstartfase lag het tempo laag, maar het aantal via de regeling herplaatste migranten stijgt nu voortdurend, waaruit blijkt dat solidariteit in de praktijk mogelijk is. Tot 20 september 2017 zijn meer dan 28 500 personen herplaatst: dat is ongeveer 90% van de personen voor wie herplaatsingsverzoeken zijn verzonden. Ook de **eerste EU-brede hervestigingsregeling**, die in juli 2015 van start ging⁹, heeft goede resultaten opgeleverd. Via deze regeling en de regeling die in het kader van de verklaring EU–Turkije tot stand is gekomen, zijn sinds het begin al ruim 23 000 personen hervestigd.

Tegelijkertijd zijn in samenwerking met internationale organisaties en de lidstaten concrete stappen gezet ter versterking van de capaciteit van de Libische kustwacht. Dit was noodzakelijk in verband met de aanhoudende toestroom van irreguliere migranten naar Italië via de **centrale Middellandse Zeeroute**, die pas de laatste maanden lijkt af te nemen. Deze inspanning ging samen met een versterkt partnerschap met internationale organisaties, dat de

⁷ Voor de periode 2014–2020.

⁸ Door de lidstaten meegedeelde cijfers in de uitvoeringsverslagen over de periode 2014–2016.

⁹ Conclusies van 20 juli 2015 van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, beschikbaar op: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/nl/pdf>

humanitaire situatie in Libië moet verbeteren en gestrande migranten alternatieve mogelijkheden moet bieden.

De onmiddellijke respons heeft geleid tot een **aanhoudende gemeenschappelijke inspanning** op EU-niveau, waarbij afzonderlijke maar gecoördineerde acties van alle betrokkenen — lidstaten, EU-instellingen en -agentschappen, internationale organisaties en het maatschappelijk middenveld — een sleutelrol hebben gespeeld.

2.2. De pushfactoren voor irreguliere migratie reduceren

De Unie en haar lidstaten zijn zich ervoor blijven inzetten om irreguliere migratiestromen zowel binnen als buiten de Unie op doeltreffende wijze te voorkomen. Daarnaast streven zij naar een betrouwbaar registratiesysteem waarmee de genomen besluiten doeltreffend kunnen worden uitgevoerd.

Achterliggende oorzaken — steun aan derde landen

Wat de bestrijding van de onderliggende oorzaken betreft: de EU en haar lidstaten zijn nog steeds de grootste verlener van ontwikkelingshulp ter wereld. In 2016 ging het om meer dan 75,5 miljard EUR, ofwel bijna 60% van alle hulp die de OESO-leden mondiaal verlenen. Deze middelen dragen bij tot stimulering van de economie van de partnerlanden. Daardoor wordt jongeren een kans geboden om een toekomst op te bouwen, worden de voedsel- en voedingszekerheid en de toegang tot energie gewaarborgd en worden goed bestuur en eerbiediging van de mensenrechten bevorderd in onder meer Afrika.

Naast de acties die in 2015 zijn gelanceerd, zoals het proces van Valletta in juni 2016, heeft de Commissie een nieuwe aanpak van de betrekkingen met de landen van herkomst en doorreis voorgesteld. Dit is het **partnerschapskader**¹⁰ voor samenwerking inzake migratie. Het heeft een tweeledige doelstelling: het aanpakken van de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie door middel van ontwikkelingssamenwerking en het stimuleren van nauwere samenwerking met derde landen inzake alle aspecten van migratie, met inbegrip van de bestrijding van mensensmokkel en de aanvaarding van overname van de eigen onderdanen. Het partnerschapskader is in juni 2016 van start gegaan met vijf prioritaire landen en is sindsdien uitgebreid tot een grotere groep landen. Er zijn al enkele belangrijke resultaten bereikt, met name wat betreft het aanpakken van de dieperliggende oorzaken en het oprollen van netwerken voor mensensmokkel en mensenhandel¹¹.

Ter ondersteuning van deze initiatieven is door het EU-trustfonds voor Afrika 3,1 miljard EUR beschikbaar gesteld aan 26 landen in de Sahel en het Tsjaadmeerbekken, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika, waarvan slechts 227,7 miljoen EUR afkomstig is uit de begrotingen van de EU-lidstaten en andere partners. Er zijn meer dan 117 projecten goedgekeurd voor een bedrag van bijna 2 miljard EUR. De Commissie dringt er bij de lidstaten met klem op aan dat zij blijven bijdragen aan het EU-trustfonds.

Het EU-trustfonds heeft ook een belangrijke rol gespeeld in het **centrale Middellandse Zeegebied**, bijvoorbeeld door het ondersteunen van het werk dat de Internationale Organisatie voor Migratie en de hoge commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen uitvoeren om de bescherming van migranten en vluchtelingen alsmede de leefomstandigheden en de

¹⁰ COM(2016) 385 final van 7 juni 2016.

¹¹ De Commissie brengt regelmatig verslag uit over de vorderingen die bij de tenuitvoerlegging van het partnerschapskader benadering worden geboekt. Het meest recente verslag is opgenomen in COM(2017) 471 final van 6 september 2017.

arbeidsmogelijkheden in de gastgemeenschappen te verbeteren. In april 2017 is daarvoor een programma van 90 miljoen EUR goedgekeurd. Ook met maatregelen in het kader van de regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's (RDPP) in Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika is tot dit doel bijgedragen. Bovendien is het aantal begeleide vrijwillig vanuit Libië naar hun land van herkomst teruggekeerde migranten sinds 2016 bijna verdrievoudigd, dankzij de samen met de Internationale Organisatie voor Migratie geleverde inspanningen. Alleen al in 2017 zijn bijna 7 500 personen uit Libië en 4 000 personen uit Niger teruggestuurd naar hun land van herkomst.

Tot slot is de internationale gemeenschap het in 2015 eens geworden over een innovatieve agenda voor ontwikkelingsfinanciering¹². Deze vraagt om met nieuwe innovatieve manieren om ontwikkeling te financieren en met name de mobilisering van particuliere middelen teneinde het financieringstekort op te lossen dat de verwezenlijking van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling in 2030 in de weg staat. Het nieuwe **externe investeringsplan** maakt deel uit van de bijdrage van de EU aan die verbintenissen. Het plan moet tegen 2020 meer dan 44 miljard EUR aan investeringen in de partnerlanden in Afrika en in de EU-nabuurschapsregio vrijmaken.

Migrantensmokkel

De Unie en de lidstaten hebben verdere effectieve maatregelen getroffen ter voorkoming en bestrijding van criminele activiteiten van mensensmokkelaars en mensenhandelaars langs het hele traject, vanaf de landen van herkomst en doorreis tot op het grondgebied van de EU. Mensensmokkel blijft een zeer winstgevende bron van criminele inkomsten¹³.

Naar aanleiding van het **actieplan tegen migrantensmokkel** van mei 2015¹⁴ zijn de lidstaten, de EU-agentschappen en andere relevante organisaties nauw gaan samenwerken inzake belangrijke prioriteiten. Daardoor konden lacunes worden opgespoord en oplossingen worden gevonden om die aan te pakken. Er wordt nog steeds gewerkt aan de tenuitvoerlegging van het plan.

Het in 2016 opgerichte **Europees Centrum tegen migrantensmokkel** van Europol blijkt een aanzienlijke toegevoegde waarde te bieden waar het gaat om operationele steun aan de lidstaten in de strijd tegen mensensmokkel. Het centrum heeft steun verleend bij belangrijk proactief onderzoek naar criminele netwerken. Er is steun verleend in verband met tot dusver 68 zaken in 2017 en 93 zaken in het eerste jaar van zijn bestaan. Dat heeft geleid tot 147 arrestaties in 2016 en meer dan 167 in totaal. Het centrum verleent ook steun aan gemeenschappelijke onderzoeksteams (drie in 2017 en twee in 2016) en heeft tot dusver 830 mogelijk bij migrantensmokkel betrokken schepen geïdentificeerd en gemonitord.

De lidstaten en de EU-agentschappen hebben specifieke actie ondernomen in verband met financiële onderzoeken inzake migrantensmokkel, onder meer door zich te richten op de rol van de financiële-inlichtingeneenheden en hun samenwerking met rechtshandavingsinstanties bij het **opsporen van illegale geldstromen**.

Daarnaast is in oktober 2015 bij Eurojust een thematische groep opgericht die de smokkel van irreguliere migranten onderzoekt. Deze groep kreeg als taak het identificeren en analyseren

¹² <http://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>

¹³ Volgens een gezamenlijk verslag van Europol en Interpol van mei 2016 was met migrantensmokkel in 2015 naar schatting 5 tot 6 miljard USD gemoed, waarmee het een van de meest winstgevende activiteiten van georganiseerde criminelen in Europa is.

¹⁴ COM(2015) 285 final van 27 mei 2015.

van problemen bij het onderzoek naar en de vervolging van migrantensmokkel en het vaststellen van beste praktijken op dit gebied. Er zijn in 2017 tien gemeenschappelijke onderzoeksteams actief, die 34 bij Eurojust geregistreerde zaken onderzoeken.

De **uitwisseling van informatie** is al op alle niveaus aanzienlijk verbeterd, dankzij zowel specifieke mechanismen voor coördinatie tussen de agentschappen van de EU als het netwerk van speciale contactpunten in elke lidstaat. De aandacht moet nu vooral uitgaan naar het doorbreken van verkokering en het mobiliseren van alle betrokkenen die in en met derde landen werken. Onder meer moet worden gestreefd naar **meer synergie bij de uitwisseling van informatie** tussen militaire en civiele missies en operaties van de EU enerzijds en rechtshandavingsinstanties anderzijds.

De Commissie heeft een grondige evaluatie verricht van het EU-rechtskader inzake migrantensmokkel¹⁵. Zij zal samen met belanghebbenden en de EU-agentschappen streven naar intensievere uitwisseling van kennis en goede praktijken tussen maatschappelijke organisaties, het openbaar ministerie en rechtshandavingsinstanties om te vermijden dat humanitaire bijstand in het kader van irreguliere migratie op enige wijze wordt gecriminaliseerd.

De lidstaten moeten echter zorgen voor versterking en consolidatie van hun capaciteit voor het onderzoeken en vervolgen van migrantensmokkel. Dat moet ertoe leiden dat het potentieel van de structuren en middelen die na de vaststelling van de Europese migratieagenda beschikbaar zijn gekomen, volledig wordt benut. Tijdige proactieve uitwisseling van informatie is essentieel. Nationale onderzoekers moeten met elkaar in gesprek gaan en de faciliteiten die het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol biedt, goed gebruiken als knooppunt voor informatieverstrekking en inlichtingenwerk. Het internationaal waarnemingscentrum voor migrantensmokkel en mensenhandel, dat onlangs is opgezet in het kader van de Europese maritieme operatie Sophia, en initiatieven van andere actoren, zoals Interpol, hebben een maximale toegevoegde waarde als zij bijdragen aan het Europees Centrum tegen migrantensmokkel.

Wat de samenwerking met derde landen betreft, is het **gemeenschappelijk onderzoeksteam, een model voor samenwerking** en capaciteitsopbouw dat in Niger met succes wordt toegepast¹⁶, een voorbeeld dat elders zou moeten worden nagevolgd. Dat houdt in dat de coördinatie van de netwerken van verbindingsfunctionarissen van de EU en de agentschappen moet worden versterkt en dat moet worden gezorgd voor een doeltreffend gebruik van de bestaande platforms. Overwogen moet worden om in prioritaire derde landen en regio's EU-samenwerkingsplatforms op het gebied van migrantensmokkel op te zetten.

Tegelijkertijd zijn de missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB)¹⁷ geïntensiveerd om de inspanningen ter bestrijding van migrantensmokkel te kunnen ondersteunen binnen een breder kader dat gericht is op bevordering van veiligheid en stabiliteit. Operatie Sophia heeft al bijgedragen tot de aanhouding van 117 verdachten van mensensmokkel en mensenhandel en de inbeslagname van 478 smokkelschepen die op volle zee voor de kust van Libië waren achtergelaten. In het

¹⁵ SWD(2017) 117 final.

¹⁶ In de eerste helft van 2017 zijn 101 personen aangehouden en voor de rechter gebracht. 66 voertuigen en 8 motoren zijn in beslag genomen en verzegeld. 79 personen zijn gearresteerd wegens met mensenhandel verbonden misdrijven.

¹⁷ Operatie Sophia en EUBAM Libië en in de Sahel EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali en EUTM Mali.

kader van de Sahelmissies zijn opleidingen verzorgd voor meer dan 24 000 civiele en militaire veiligheidsfunctionarissen.

Door middel van een **herziening van de verordening inzake immigratieverbindingsfunctionarissen**¹⁸, die de Commissie in het eerste kwartaal van 2018 zal voorstellen, zullen ter bestrijding van migrantensmokkel een gemeenschappelijk formeel kader en duidelijke mandaten voor in derde landen gestationeerd personeel worden vastgesteld. Het potentieel van het netwerk van Europese migratieverbindingsfunctionarissen die in twaalf prioritaire landen zijn gestationeerd, zal zo ten volle kunnen worden benut voor de strakke coördinatie van de werkzaamheden op dit gebied met de lidstaten die ter plaatse actief zijn.

Tot slot onderschatten veel migranten nog steeds de risico's van irreguliere migratie en hebben zij een onjuiste voorstelling van wat hun te wachten staat nadat zij irregulier in de EU zijn aangekomen. De EU heeft reeds **voorlichtingscampagnes** gefinancierd in met name Niger, Sudan en Ethiopië, maar er is meer nodig om ervoor te zorgen dat in derde landen betrouwbare informatie wordt verstrekt. In dit verband moet er bij thans lopende en toekomstige Europese en nationale bewustmakings- en voorlichtingscampagnes in derde landen **optimaal gebruik worden gemaakt van zowel traditionele als sociale media** — zoals in het kader van het project InfoMigrants¹⁹, dat tot het einde van augustus een kwart miljoen mensen heeft bereikt. De Commissie reorganiseert daarom momenteel de Europese portaal­site inzake immigratie²⁰.

Terugkeer en overname

Er zijn verdere maatregelen genomen ter versterking van het terugkeerbeleid van de EU. Met name heeft het **Europees Grens- en kustwachtagentschap** een innovatief en ambitieus mandaat gekregen om de lidstaten te ondersteunen en te zorgen voor operationele coördinatie betreffende alle aspecten van terugkeer. De Commissie heeft in haar **vernieuwde actieplan inzake terugkeer van 2 maart 2017 concrete aanbevelingen** gepresenteerd, die het terugkeerbeleid doeltreffender moeten maken door lacunes weg te werken en de versnippering van de nationale terugkeerpraktijken aan te pakken. Met behulp van een strak tijdschema voor Schengenevaluaties inzake terugkeer heeft de Commissie de lidstaten een kader geboden voor het corrigeren van tekortkomingen. Daarnaast is met de steun van EU-programma's op het gebied van terugkeer meer informatie-uitwisseling en convergentie tot stand gekomen, met name inzake de ontwikkeling en toepassing van gemeenschappelijke kaders voor **programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie** in de hele EU.

Toch heeft (volgens de gegevens van Eurostat) van de ongeveer 1 miljoen derdelanders die in 2016 illegaal in de EU bleken te verblijven, slechts de helft het bevel gekregen om de EU te verlaten, en is minder dan de helft daarvan (226 000) ook daadwerkelijk teruggestuurd. Doordat de bestaande instrumenten op nationaal en EU-niveau inefficiënt worden gebruikt, is het **percentage terugkeerders nog steeds onvoldoende**. Terwijl het totale

¹⁸ Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad van 19 februari 2004 betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen (PB L 64 van 2 maart 2004, blz. 1).

¹⁹ <http://www.infomigrants.net/>

²⁰ De portaal­site <http://ec.europa.eu/immigration> biedt potentiële migranten informatie over legale mogelijkheden om naar Europa te komen en wijst op de risico's en gevolgen irreguliere binnenkomst of illegaal verblijf in de EU.

terugkeerpercentage²¹ van 2014 tot 2015 is gestegen van 41,8% tot 42,5%, is het percentage migranten dat daadwerkelijk is teruggestuurd naar een derde land, gedaald van 36,6% tot 36,4%. Als de terugkeer naar de Westelijke Balkan buiten beschouwing wordt gelaten, daalt het terugkeerpercentage zelfs tot 27%.

Dit is te wijten aan de ontoereikende handhaving van de bestaande instrumenten op Europees en nationaal niveau²², in combinatie met een overnamebeleid dat niet voldoende ontwikkeld is. Hoewel vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van de bestaande overnameovereenkomsten, verkeren de onderhandelingen over andere overeenkomsten in een impasse en zijn met de in 2016 gestarte onderhandelingen minder vorderingen gemaakt dan verwacht. Het accent ligt daarom op verbetering van de praktische samenwerking. Praktische regelingen inzake terugkeer en overname met enkele belangrijke landen van herkomst zijn afgerond, terwijl over andere momenteel wordt onderhandeld.

Punt 3.3 van deze mededeling bevat concrete ideeën voor verdere verbetering van de uitvoering van terugkeeroperaties.

Aanpakken van stimulansen voor irregulier verblijf

Onze economie steunt nog steeds voor een deel op de arbeid van irreguliere migranten. Dat creëert een aanzuigende werking en ondermijnt de ontwikkeling van een beleid inzake arbeidsmobiliteit op basis van regelingen voor legale migratie. De **richtlijn werkgeverssancties** heeft de mogelijkheid geschapen om de sancties voor illegale tewerkstelling te verscherpen en de opsporingsmechanismen te verbeteren. Overeenkomstig de richtlijn is het in alle lidstaten verboden om irreguliere migranten in dienst te nemen en worden financiële, administratieve of strafrechtelijke sancties opgelegd. De mogelijkheid om illegaal werk te vinden is echter nog steeds een belangrijke drijfveer voor irreguliere migratie naar de EU. Om deze situatie aan te pakken, moeten de maatregelen van het EU-actieplan tegen migrantensmokkel volledig worden uitgevoerd en moeten de lidstaten **meer arbeidsinspecties uitvoeren in risicovolle economische sectoren**. De Commissie zal jaarlijks verslag uitbrengen van de verrichte inspecties en toezien op een krachtdadige uitvoering van de richtlijn, en **waar nodig inbreukprocedures inleiden**.

De lidstaten moeten gebruikmaken van alle samenwerkingsmogelijkheden in het kader van het **platform tegen zwartwerk**²³, teneinde een beter beeld te krijgen van de arbeidsomstandigheden van onderdanen van derde landen en illegale tewerkstelling te bestrijden. De risicosectoren moeten met voorrang worden aangepakt, zodat de ervaring die op nationaal vlak is opgedaan met de aanpak van de illegale tewerkstelling van irreguliere migranten kan worden verspreid onder belanghebbenden zoals vakbonden en werkgeversorganisaties.

²¹ Dit cijfer omvat de terugkeer naar derde landen en de terugname van irreguliere migranten door een andere lidstaat op grond van bilaterale overnameovereenkomsten die gebaseerd zijn op artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

²² Zie de mededeling over een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie — Een vernieuwd actieplan (COM(2017) 200 final van 2 maart 2017).

²³ Besluit (EU) 2016/344 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 tot oprichting van een Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 12).

We moeten op EU-niveau ook een **beter beeld krijgen van alle andere factoren** dan de aanzuigende werking van de ondergrondse economie die direct of indirect bijdragen tot de irreguliere status van migranten in de EU. De Commissie zal daarom overleg voeren met de lidstaten en andere actoren om deze tot irreguliere binnenkomst en irregulier verblijf op het EU-grondgebied aanzettende factoren in kaart te brengen, zodat kan worden nagegaan hoe deze factoren het best kunnen worden bestreden. Dit proces houdt onder meer in dat ook de samenwerking wordt geïntensiveerd met andere nationale en plaatselijke autoriteiten dan die voor migratiebeheer, zoals de instanties voor sociale zekerheid, onderwijs, belastingen, rijbewijzen en voertuigregistratie en andere diensten die zich met derdelanders bezighouden.

Tot slot zal de Commissie, in het kader van haar algemene communicatiestrategie, specifieke activiteiten ontplooiën **waarbij de diaspora binnen de EU wordt betrokken**. Deze speelt niet alleen een belangrijke rol wat de economische ontwikkeling van de landen van herkomst betreft, maar kan ook worden ingezet ter ondersteuning van maatregelen op nationaal en EU-niveau die zijn gericht op het terugdringen van het irreguliere verblijf van migranten.

2.3. Grensbeheer – levens redden en de buitengrenzen beveiligen

Een gemeenschappelijke buitengrens vereist dat alle staten van het Schengengebied samenwerken en de lasten van het beheer ervan delen. Bij de maatregelen ter verbetering van het beheer van de buitengrens is daarom een beroep gedaan op de solidariteit en verantwoordelijkheid van alle lidstaten.

Levens redden is en blijft voor ons prioriteit

De steeds terugkerende tragedies op de voornaamste migratieroutes (met name over zee) hebben aangetoond dat de gevaarlijke doortocht mensenlevens kost, niet in de laatste plaats vanwege de middelen die door smokkelaars zonder scrupules worden ingezet. De bescherming van de grenzen moet dus tevens gepaard blijven gaan met levensreddende operaties. De EU heeft de gezamenlijke **operaties Triton en Poseidon van het Europees Grens- en kustwachtagentschap** sterk geïntensiveerd. Het agentschap heeft daarnaast operaties opgestart in het westelijke Middellandse Zeegebied. Sinds 2015 zijn 620 000 mensenlevens gered door deze gezamenlijke operaties, die nauw worden gecoördineerd en gecombineerd met de middelen die worden ingezet door EUNAVFOR Med Sophia en een aantal ngo's, en waarvoor soms ook koopvaardij schepen worden gebruikt. Op de oostelijke Middellandse Zeeroute komen inmiddels aanzienlijk minder mensen om. Sinds de verklaring EU-Turkije van kracht is, zijn in de Egeïsche Zee 113 mensen omgekomen of vermist geraakt, terwijl tijdens het daaraan voorafgaande jaar ongeveer 1 150 mensen zijn omgekomen of vermist geraakt. De EU steunt ook de Turkse kustwacht met 20 miljoen EUR voor de uitvoering van opsporings- en reddingsoperaties.

Niettemin is elk leven dat ondanks deze inspanningen verloren gaat, er een te veel. De EU en de lidstaten bieden de Libische kustwacht daarom training en ondersteuning aan, zodat deze in de Libische wateren zoek- en reddingsacties kan uitvoeren. Een project van 46,3 miljoen EUR ter versterking van de capaciteit voor grensbeheer in Libië, dat door de EU en Italië gezamenlijk wordt gefinancierd, is in juli 2017 goedgekeurd en zal de komende jaren worden voortgezet. Deels door de steun die de EU aan de Libische kustwacht verleent, is het aantal dodelijke slachtoffers op de route door het centrale Middellandse Zeegebied gedaald van 4 581 in 2016 tot 2 372 in 2017 tot 21 september²⁴.

²⁴ Cijfers van de IOM, <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

Europese grens- en kustwacht

De **oprichting van het Europees Grens- en kustwachtagentschap** in 2016 was een baanbrekende gebeurtenis: het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen van de EU was niet langer een louter nationale bevoegdheid, maar werd een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en het agentschap. In overeenstemming met de in de Europese migratieagenda geuite wens werden in het nieuwe mandaat van het agentschap kustwachttaken opgenomen die in nauwe samenwerking met het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid en het Europees Bureau voor visserijcontrole worden uitgevoerd, zoals gezamenlijke inspectievluchten voor visserijcontrole en grenscontrole in het centrale Middellandse Zeegebied. Dankzij een aanzienlijke uitbreiding van de middelen en uitrusting beschikt het agentschap over meer capaciteit om op te treden. Ook de nieuwe verplichte snel inzetbare pools hebben bijgedragen tot de versterking van het vermogen van het agentschap om snel in te spelen op noodsituaties aan de buitengrenzen van Europa.

Het agentschap **zet momenteel meer dan 1 700 grenswachters en aanverwant personeel in aan verschillende delen van de buitengrenzen van de EU**. Binnenkort zal het ook teams kunnen inzetten op het grondgebied van Servië en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië om deze te helpen hun grenzen doeltreffend te bewaken. De versterking van het vermogen van derde landen om hun grenzen te beheren is eveneens een belangrijke maatregel waarin de Europese migratieagenda voorziet.

Krachtigere en slimmere informatiesystemen

De activiteiten op het gebied van slimme grenzen zijn voortgezet met de voorstellen voor het **inreis-uitreisstelsel (EES)** en het **Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS)**. Deze systemen zullen het mogelijk maken potentiële migratierisico's en misbruik beter op te sporen en de openbare veiligheid te versterken. De Commissie heeft in juni 2017 een wetgevingsvoorstel ingediend ter versterking van het mandaat van **eu-LISA**, het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. De Commissie zal zo spoedig mogelijk met voorstellen komen om de overige tekortkomingen op het gebied van gegevensbeheer te verhelpen, met name door de interoperabiliteit van de centrale informatiesystemen op dit gebied te verbeteren. Dat zal bijdragen tot een betere bescherming van de buitengrenzen van de EU en versterking van de interne veiligheid: er wordt bijvoorbeeld voor gezorgd dat de eindgebruikers — met name grenswachters, rechtshandhavings- en immigratiefunctionarissen en justitiële autoriteiten — snelle en ongehinderde toegang hebben tot alle informatie die ze nodig hebben om hun taken uit te voeren.

Hotspots

Naast de bovengenoemde werkzaamheden ter versterking van de bescherming van de buitengrenzen van de EU moeten ook de hotspots in Griekenland en Italië worden genoemd als een tastbaar operationeel resultaat en een concreet voorbeeld van solidariteit en verantwoordelijkheid bij de respons op de druk die deze lidstaten ondervinden.

Er zijn momenteel vijf hotspots in Griekenland en vier hotspots in Italië, met een totale capaciteit van ruim 7 000 plaatsen in Griekenland en ruim 1 500 plaatsen in Italië. Naar schatting zijn van 1 januari 2016 tot en met 15 september 2017 meer dan 261 000 migranten in de hotspots aangekomen (185 000 in Griekenland en ruim 76 000 in Italië). Zij worden op één locatie medisch onderzocht en verzorgd en vervolgens naar behoren geïdentificeerd, geregistreerd en gescreend, hun vingerafdrukken worden genomen en zij worden geïnformeerd over hun rechten, waarna zij onmiddellijk in de passende procedure worden opgenomen. Deze gang van zaken zorgt voor een snellere besluitvorming over hun status. In

2015, voordat de hotspots waren ingesteld, werden bij aankomst in Italië van slechts 58% van de migranten vingerafdrukken genomen; tegenwoordig bedraagt dat percentage bijna 100. Dankzij de hotspots konden Europol en de nationale autoriteiten meer secundaire veiligheidscontroles uitvoeren, wat heeft bijgedragen tot het opstellen van risicoprofielen en het oprollen van netwerken van mensensmokkelaars. De hotspots zijn ook uitgegroeid tot een instrument dat de uitvoering van de herplaatsingsregelingen in Griekenland en Italië faciliteert, door het organiseren van de verstrekking van informatie en het doorverwijzen van asielzoekers naar de herplaatsingsprocedure, als zij daarvoor in aanmerking komen. De hotspots hebben ook bijgedragen tot een betere identificatie van kwetsbare gevallen, zoals slachtoffers van mensenhandel, mensen met ernstige gezondheidsproblemen en niet-begeleide minderjarigen, die naar de relevante ondersteunende diensten worden doorverwezen.

Op basis van de genoemde successen zouden Griekenland en Italië er met de gecoördineerde steun van de EU-agentschappen voor moeten zorgen dat alle operationele mogelijkheden van de hotspotsaanpak volledig worden benut. Rekening houdend met de ontwikkeling van de trends en behoeften moeten beide landen bereid zijn de opvangcapaciteit en -omstandigheden in de hotspots uit te breiden respectievelijk op te waarderen, en beter in te spelen op de specifieke behoeften van kwetsbare groepen (met gestandaardiseerde kwetsbaarheidsbeoordelingen door specialisten, kinderbeschermingsfunctionarissen, gescheiden opvangvoorzieningen enz.). Er moet ook worden gezorgd voor een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden en een doeltreffender coördinatie in het veld, in nauwe samenwerking met de opvangende lidstaten en in het bijzonder met medewerking van de regionale taskforces van de EU, die daarvoor een duidelijk mandaat moeten krijgen.

De hotspotsaanpak heeft bewezen een flexibel en nuttig instrument te zijn, dat kan worden aangepast aan elke lidstaat die zich in een soortgelijke situatie bevindt. Op basis van de ervaring die in Griekenland en Italië is opgedaan, zal de Commissie later in het najaar met richtsnoeren komen, inclusief een model voor operationele standaardprocedures voor het opzetten en gebruikmaken van hotspots bij een onevenredige migratiedruk aan de buitengrenzen van een lidstaat.

2.4. Europa's beschermingsplicht: een krachtig gemeenschappelijk asielbeleid en meer legale manieren om naar Europa te komen

Het beveiligen van Europa's buitengrenzen moet hand in hand gaan met een gemeenschappelijk asielbeleid dat efficiënt, billijk en humaan is. De Commissie neemt – samen met de lidstaten – niet alleen resolute stappen om de asieldruk op Italië en Griekenland te verlichten, maar heeft ook een brede hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel voorgesteld.

Herplaatsing

Naar aanleiding van het ongekend grote aantal migranten dat aankwam in de zomer van 2015, besloot de Raad, op voorstel van de Commissie, tot **de eerste grootschalige, door de EU gecoördineerde inspanning tot herplaatsing** van een fors aantal asielzoekers vanuit Italië en Griekenland. De druk op de asielstelsels van beide landen is sindsdien daadwerkelijk afgenomen. Met de Raadsbesluiten hebben de lidstaten zich verbonden tot herplaatsing van 160 000 duidelijk internationale bescherming behoevende asielzoekers. Voor 54 000 van hen zijn de lidstaten in de gelegenheid gesteld aan hun herplaatsingsverplichtingen ten aanzien van Italië en Griekenland te voldoen door middel van legale toelating vanuit Turkije.

De Raadsbesluiten van 2015 gelden voor duidelijk internationale bescherming behoevende migranten die uiterlijk op 26 september 2017 op het grondgebied van Italië of Griekenland zijn aangekomen. Als onmiddellijke prioriteit moet er nu voor worden gezorgd dat **alle**

overige personen die uiterlijk op voornoemde datum zijn aangekomen en aan alle vereisten van de Raadsbesluiten voldoen, **snel vanuit Italië en Griekenland worden herplaatst**. In totaal zullen naar verwachting 37 000 mensen in het kader van de regeling worden herplaatst. Daarom is het cruciaal dat alle lidstaten – en met name Polen, Hongarije en Tsjechië en de lidstaten die de hun toegewezen plaatsen voor herplaatsing nog niet volledig beschikbaar hebben gesteld – hun inspanningen opvoeren.

De migratiedruk op Italië en Griekenland blijft hoog door de achterstand die door de toestroom in 2016 en de eerste helft van 2017 is ontstaan. De **EU zou zich dan ook solidair moeten blijven opstellen** ten opzichte van Italië en Griekenland. De Commissie is bereid om **financiële steun** te verlenen aan de lidstaten die zich ook na het verstrijken van de huidige regelingen blijven inzetten voor herplaatsing. De bijstand die het EASO en andere EU-agentschappen aan Italië en Griekenland verlenen, moet eveneens worden voortgezet en zo nodig verder worden versterkt.

Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Hoewel de noodherplaatsingsregeling tot tastbare resultaten heeft geleid en de druk op Griekenland en Italië heeft verlicht, is het duidelijk dat ad-hocmaatregelen niet houdbaar zijn. Uit de druk op het EU-asielstelsel, en met name de ernstige gebreken die aan het licht zijn gekomen in de werking van het Dublinsysteem (waarmee de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald), is duidelijk geworden dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel toe is aan een ingrijpende structurele hervorming. De Commissie heeft daarom in mei en juli 2016 een **hervorming van alle belangrijke rechtsinstrumenten van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel** voorgesteld, om te komen tot een meer geharmoniseerd en efficiënter stelsel, waarbij asielzoekers door alle lidstaten gelijk worden behandeld waar het gaat om opvangvoorzieningen, procedures en vaststelling van status, de aanpak van misbruik en secundaire verplaatsingen. In een dergelijk systeem wordt alleen aan degenen die daadwerkelijk internationale bescherming nodig hebben, de betrokken status verleend. Een brede hervorming van het Dublinsysteem moet ervoor zorgen dat de verantwoordelijkheid voor asielzoekers binnen de Unie billijk wordt verdeeld.

De onderhandelingen over de zeven wetgevingsvoorstellen die ter tafel liggen, vorderen, zij het niet allemaal even snel. Over het voorstel voor een Asielagentschap van de Europese Unie is een politiek akkoord bereikt en over het Eurodacvoorstel zijn trilogon gestart. Ook zit er schot in de onderhandelingen over de richtlijn opvangvoorzieningen, de verordening asielnormen, de verordening asielprocedures en het voorstel voor een Uniekader voor hervestiging. De besprekingen over een hervorming van het Dublinstelsel komen daarentegen niet echt van de grond. Er zal weer de nodige wilskracht aan de dag moeten worden gelegd om aanzienlijke vooruitgang te boeken met betrekking tot alle dossiers, met name wat betreft de hervorming van het Dublinsysteem. Punt 3.1 van deze mededeling bevat hiervoor suggesties.

Terwijl de laatste hand wordt gelegd aan de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, blijft het ook van belang dat de lidstaten op **coherente wijze uitvoering geven aan het vigerende asielacquis** van de EU, niet in de laatste plaats omdat dit de goede werking van het Schengengebied van vrij verkeer ten goede komt. Met name om tot een samenhangende toepassing van de Dublinverordening te komen, moet Griekenland zich blijven inspannen om de aanbeveling van de Commissie van 8 december 2016 ten uitvoer te leggen, zodat deze lidstaat zijn verantwoordelijkheid uit hoofde van de bestaande Dublinverordening weer geleidelijk op zich kan nemen. Voortzetting van de herplaatsing vanuit Griekenland zou daar ook toe moeten bijdragen. Hongarije moet dringend maatregelen nemen om een einde te maken aan de gebreken die de Commissie heeft genoemd in haar

aanvullende aanmaningsbrief. Deze gebreken leiden er namelijk ook toe dat de autoriteiten van andere lidstaten hun Dublinoverdrachten naar Hongarije opschorten. Voorts moeten de lidstaten sneller reageren op Dublinovernameverzoeken van Italië en Griekenland, zeker als het gaat om verzoeken op basis van familiebanden.

Migrerende kinderen

Ook moeten we onze inspanningen om maatregelen die dringend nodig zijn voor betere **bescherming van migrerende kinderen** opvoeren en coördineren, zoals is vastgesteld in de mededeling over de bescherming van migrerende kinderen van 12 april 2017²⁵ en nogmaals in de conclusies van de Raad van 8 en 9 juni 2017²⁶. Door het aanzienlijke aantal migrerende kinderen dat de laatste jaren in Europa aankomt, staan de nationale stelsels en instanties onder druk en is duidelijk geworden dat de bescherming van migrerende kinderen op diverse punten tekortschiet. Bij het aanpakken van deze tekortkomingen zijn reeds vorderingen gemaakt, bv. door met steun van de EU en haar agentschappen te voorzien in de dringende behoefte aan bescherming in de lidstaten die onder druk staan, en door te zorgen voor onderwijs in noodsituaties. Zowel de EU als de lidstaten moeten echter meer (en beter gecoördineerde) inspanningen leveren met betrekking tot de zes belangrijkste actiegebieden die in de mededeling zijn vastgesteld²⁷. Er zijn op EU-niveau snelle vorderingen gemaakt om een Europees voogdijnetwerk tot stand te brengen. Het bevorderen van alternatieven voor bewaring is ook een belangrijk thema op het Europees Forum voor de rechten van het kind, dat wordt gehouden van 6 tot en met 8 november 2017.

Hervestiging, toelating op humanitaire gronden en andere vormen van legale toelating

Om gevaarlijke en irreguliere migratiestromen naar de EU te vervangen door veilige en legale alternatieven, streeft de EU er sinds het prille begin van de crisis naar om te zorgen voor **meer legale mogelijkheden** voor het toenemende aantal ontheemden dat internationale bescherming nodig heeft. Daartoe is op aanbeveling van de Commissie in juli 2015 de eerste EU-brede hervestigingsregeling gestart, evenals de 1:1-hervestigingsregeling in het kader van de verklaring EU-Turkije. Deze regelingen, die integrerend deel uitmaken van onze bredere respons, zijn positieve ontwikkelingen. In de periode 2015-2017 zijn enkele lidstaten voor het eerst overgegaan tot hervestiging, terwijl landen met meer ervaring hun toezeggingen hebben uitgebreid en grotere aantallen hebben opgenomen dan voorheen. Hierdoor zijn in deze periode 23 000 mensen in het kader van de Europese regelingen hervestigd. Alleen al in 2016 hebben de lidstaten meer dan 14 200 vluchtelingen via nationale en multilaterale regelingen hervestigd – significant meer dan de 8 155 in 2015, de 6 550 in 2014 en de 4 000 à 5 000 per jaar in de periode 2010-2013. Uit deze toename blijken de meerwaarde en het potentieel van zowel betere samenwerking en coördinatie op EU-niveau op het gebied van hervestiging als ruimere EU-financiering ter ondersteuning van de hervestigingsinspanningen van de lidstaten.

²⁵ COM(2017) 211 final van 12 april 2017.

²⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/nl/pdf>.

²⁷ 1) aanpak van de onderliggende oorzaken van migratie (extern optreden van de EU); 2) snelle en volledige identificatie en bescherming; 3) voorzien in passende opvang in de Europese Unie; 4) zorgen voor snelle en doeltreffende toegang tot procedures voor vaststelling van status en uitvoering van procedurele waarborgen; 5) zorgen voor duurzame oplossingen; en 6) horizontale maatregelen (eerbiediging van en waarborgen voor het belang van het kind, doeltreffender gebruik van gegevens, onderzoek, opleiding en financiering).

2.5 *Legale migratie en integratie*

Legale migratie

Goed beheerde legale migratie kan de EU helpen het hoofd te bieden aan de uitdagingen die verband houden met het feit dat het deel van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd krimpt en dat zich op de arbeidsmarkt structurele tekorten aan vaardigheden voordoen. Zo kunnen de inspanningen om de bestaande beroepsbevolking bij te scholen en aan werk te helpen, worden aangevuld. De Commissie heeft vorig jaar al een **voorstel voor een doeltreffender blauwenaartrichtlijn** gepresenteerd en roept de medewetgevers op om vaart te zetten achter de onderhandelingen en vlot tot een ambitieus akkoord te komen over deze belangrijke kwestie. Een ambitieuze Europese blauwenaartrichtlijn is nodig, wil de EU de hooggekwalificeerde werknemers kunnen aantrekken die haar economie nodig heeft.

Daarnaast **evalueert de Commissie het bestaande acquis inzake legale migratie**²⁸ om significante lacunes, probleemkwesties en inconsistenties vast te stellen en na te gaan hoe het huidige kader zou kunnen worden vereenvoudigd en gestroomlijnd. Ook onderzoekt zij **stelsels die fungeren op basis van „blijken van belangstelling”**, zoals die door derde landen wel worden gebruikt. Samen met een betere toepassing van de richtlijnen inzake legale migratie ten aanzien van met name studenten en onderzoekers, seizoenarbeiders en binnen een onderneming overgeplaatste personen zouden deze stelsels kunnen helpen arbeidsmigratie op EU-niveau beter te beheren en de specifieke vaardigheden aan te trekken waaraan de economieën van de EU behoefte hebben.

Visa

Het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU is een essentieel instrument voor het faciliteren van toerisme en bedrijfsleven, maar een gedegen visumbeleid is ook van groot belang voor het voorkomen van veiligheidsrisico's en risico's van irreguliere migratie naar de EU.

In april 2014 presenteerde de Commissie een voorstel tot herschikking van de verordening betreffende de visumcode en een voorstel voor een verordening tot instelling van een rondreisvisum, teneinde economische groei te stimuleren door middel van visumversoepelingen ter bevordering van toerisme en handel. Bij de onderhandelingen over deze voorstellen hebben de medewetgevers geen noemenswaardige vooruitgang geboekt. De migratie- en veiligheidssituatie is in de tussentijd wel aanzienlijk veranderd.

Naar aanleiding van de huidige migratie- en veiligheidsproblemen zijn onlangs enkele maatregelen in verband met visumvrij reizen naar de EU genomen. Zo is begin 2017 een versterkt opschortingsmechanisme vastgesteld waarmee de EU visumvrij reizen tijdelijk kan opschorten voor landen die een aanzienlijk risico vormen uit het oogpunt van migratie of veiligheid. Ook is een EU-systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) voorgesteld.

Het gemeenschappelijk visumbeleid moet echter verder worden aangepast aan de huidige uitdagingen, door rekening te houden met nieuwe IT-oplossingen en het juiste evenwicht te vinden tussen de voordelen van versoepeld reizen met een visum en visumvrij reizen (bv. voor handel, toerisme en contacten tussen mensen) enerzijds en verbeterd migratie-, veiligheids- en grensbeheer anderzijds.

²⁸ Geschiktheidscontrole van EU-wetgeving inzake legale migratie:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_199_fitnesscheck_legal_migration_nl.pdf

Op basis van overleg met de lidstaten en het Europees Parlement zal de Commissie in januari 2018 haar ideeën bekendmaken over de modernisering van het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU op de korte en langere termijn. In dit kader zal de Commissie kritisch beoordelen of het huidige visumbeleid nog is opgewassen tegen de bestaande en toekomstige uitdagingen. De belangrijkste doelstellingen zullen erin bestaan het visumbeleid beter te laten aansluiten bij de ontwikkeling van nieuwe grensbeheersystemen (EES en ETIAS), beter gebruik te maken van het visumbeleid bij onze samenwerking met derde landen en te zorgen voor een betere balans tussen aandachtspunten op het gebied van migratie en veiligheid, economische overwegingen en de buitenlandse betrekkingen in het algemeen.

Als eerste stap is het van belang door de invoering van een meer geharmoniseerd visumbeleid een einde te maken aan de verschillen tussen de diverse praktijken; deze verschillen leiden er namelijk toe dat de lidstaten met elkaar wedijveren bij de afgifte van meervoudige visa. Ook moeten bepaalde regels voor visumafgifte (bv. regels inzake visa met een lange geldigheidsduur en visumleges) worden herzien om te waarborgen dat zij relevant kunnen zijn voor ons overnamebeleid. De Commissie zal in januari 2018 met een gericht voorstel komen om deze zaken te regelen. Bovendien zal de Commissie in juni 2018 voorstellen het rechtskader van het Visuminformatiesysteem (VIS) te herzien om de behandeling van visumaanvragen te verbeteren (onder meer wat betreft gegevensbescherming en de toegang van de rechtshandhavingsinstanties), het gebruik van het VIS verder te verruimen voor nieuwe categorieën gegevens en nieuwe toepassingen van gegevens, en de interoperabiliteitsinstrumenten optimaal te benutten. Deze twee voorstellen zullen bijdragen tot beter migratiebeheer, teneinde de veiligheid te verbeteren en het toezicht aan de buitengrenzen te versterken.

Integratie

Het is in de eerste plaats aan de lidstaten om integratiestrategieën en -beleid te ontwikkelen. Er zijn echter grote onderlinge verschillen qua ervaring en capaciteit op dit gebied. De EU kan dan ook een belangrijke rol spelen door de lidstaten te helpen bij het ontwikkelen en uitvoeren van doeltreffende integratiestrategieën en het uitwisselen van beste praktijken. Zo kan ertoe worden bijgedragen dat er wat integratie betreft op EU-niveau een gelijk speelveld tot stand komt. De uitvoering van het in 2016 gepresenteerde **EU-actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen** werpt in menig opzicht vrucht af. Voorbeelden van dergelijke resultaten waren de hervorming van het Europees Integratienetwerk (dat de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor integratie, moet helpen op het gebied van uitwisselingen en van elkaar leren), de ingebruikneming van het instrument voor het opstellen van vaardigheidsprofielen van onderdanen van derde landen (dat de lidstaten moet helpen in een vroeg stadium de vaardigheden en kwalificaties van migranten te analyseren) en de ongekende financiële ondersteuning van alle actoren die een rol spelen bij integratie, met inbegrip van maatschappelijke organisaties.

Aangezien het op de lange en korte termijn een prioriteit blijft om het hoofd te bieden aan de specifieke uitdagingen in verband met de integratie van onderdanen van derde landen in onze samenlevingen, moedigt de Commissie de lidstaten aan om voldoende aandacht aan deze zaak te schenken.

In mei 2017 is de Commissie het initiatief **Employers for integration** gestart om werkgevers te stimuleren de integratie van onderdanen van derde landen op de arbeidsmarkt te ondersteunen. De Commissie streeft ook naar de totstandbrenging van een partnerschap met de sociale en economische partners op Europees niveau om nauwer samen te werken bij de bevordering van snellere en efficiëntere integratie van vluchtelingen op de Europese

arbeidsmarkt. Met concrete financiering zal dit proces worden ondersteund en zullen concrete maatregelen in de lidstaten worden bevorderd.

Omdat de Commissie inziet dat **lokale en regionale instanties** een cruciale rol spelen bij integratie, spant zij zich ook in om de samenwerking met en ondersteuning van deze instanties te versterken, door met name het partnerschap voor de integratie van migranten en vluchtelingen in het kader van de stedelijke agenda (Urban Agenda Partnership on the Inclusion of Migrants and Refugees). Dit zou kunnen worden voortgezet met een proefproject rond een Urban Academy on Integration en met gerichte financiering ter ondersteuning van transnationale netwerken van steden die integratie bevorderen.

3. Volgende stappen voor de uitvoering van de Europese migratieagenda

Migratie blijft de komende jaren een cruciaal thema voor de EU. De inspanningen die zijn of worden geleverd op de hierboven beschreven gebieden, waaronder buitengrensbeheer, moeten worden voortgezet, aangezien er met betrekking tot migratie nog steeds risico's bestaan en er nog steeds levens moeten worden gered.

De vigerende regels moeten ten volle worden toegepast en er moeten de nodige bijdragen worden geleverd aan gezamenlijke acties en fondsen. Wil de Unie de Europese migratieagenda volledig uitvoeren, dan moeten bovendien de inspanningen op de volgende vier prioritaire gebieden worden opgevoerd: het juiste rechtskader tot stand brengen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel toekomstbestendig te maken, irreguliere migratie vervangen door ruimere legale mogelijkheden, er met een efficiënter terugkeerbeleid voor zorgen dat de middelen ten goede komen aan degenen die er daadwerkelijk behoefte aan hebben, en samen met prioritaire landen en organisaties werken aan beter migratiebeheer.

3.1. Hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Hoewel de inspanningen die de Unie tot dusver in verband met de crisissituatie heeft geleverd, waaronder het noodherplaatsingsmechanisme, tot tastbare resultaten hebben geleid, **kunnen we niet blijven vertrouwen op ad-hocmaatregelen. De hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is een cruciaal onderdeel van de algehele migratiestrategie**, waarvan alle onderdelen verder moeten worden uitgewerkt om tot resultaten te komen.

Deze hervorming is pas een succes als het systeem crisisbestendig is. Dat houdt in dat doeltreffend kan worden gereageerd op onverwachte situaties, dat er meer lijn wordt gebracht in de nationale stelsels en dat het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten toeneemt, onder meer dankzij een solidariteitsmechanisme dat garant staat voor een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid.

Om met de hervorming van het gemeenschappelijk asielstelsel een goed resultaat te bereiken, zullen alle partijen het hunne moeten bijdragen zodat ze dichterbij elkaar kunnen komen, zoals voorzitter Juncker heeft gezegd in zijn Staat van de Unie 2017. Zolang het eindresultaat de Unie ten goede komt en billijk is voor alle lidstaten, zal de Commissie zich compromisbereid opstellen.

Zoals de Europese Raad heeft opgemerkt²⁹, is men het er nu over eens dat er in het hervormde CEAS een goed evenwicht tussen verantwoordelijkheid en solidariteit moet zijn, en dat het aan toekomstige crises het hoofd moet kunnen bieden. Het stelsel moet zowel doeltreffend zijn als bestand tegen migratiedruk, een aanzuigende werking en secundaire verplaatsingen voorkomen (conform het internationale recht), misbruik bestrijden en de lidstaten waar de druk het grootst is, passend ondersteunen. De Europese Raad zal op deze kwestie terugkomen en heeft de Raad derhalve verzocht om de onderhandeling voort te zetten, met actieve hulp van de Commissie.

Een **hervormd Dublinsysteem** is de enige structurele oplossing en het is dan ook zaak **met spoed vorderingen te boeken en tot een politiek akkoord over dit dossier** te komen, zodat de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel kan worden voltooid. De gelegenheid doet zich nu voor om vooruitgang te boeken met betrekking tot de laatste punten en nog een stap vooruit te doen door tegen het einde van het jaar de contouren te bepalen van een toekomstig algemeen akkoord over het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Naast de onderhandelingen over de Dublinhervorming moet ook **verdere voortgang worden geboekt ten aanzien van alle andere voorstellen**: het voorstel tot herziening van de opvangvoorzieningen, de voorstellen betreffende de asielnormen en de asielprocedures, en het voorstel voor een Uniekader voor hervestiging.

Aangezien het belangrijk is dat al deze onderling samenhangende initiatieven snel worden goedgekeurd, overeenkomstig de gezamenlijke verklaring over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2017³⁰, is de Commissie bijzonder ingenomen met de goede voortgang die reeds is geboekt met betrekking tot de voorstellen voor de hervorming van Eurodac en het Asielagentschap van de Europese Unie. De Commissie moedigt het Europees Parlement en de Raad aan om overeenstemming te bereiken over deze belangrijke instrumenten, ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, in de wetenschap dat bepaalde aspecten mogelijk zullen moeten worden gewijzigd in het licht van het algehele akkoord. Een dergelijke benadering zou ook waarborgen dat het overeengekomen stelsel zo spoedig mogelijk kan worden geoperationaliseerd.

3.2. Zorgen voor meer legale mogelijkheden?

3.2.1. Hervestiging

Hervestiging (en vergelijkbare vormen van toelating op humanitaire gronden) blijft een belangrijk beschermend instrument. Het is een duidelijke uitdrukking van mondiale solidariteit met derde landen en gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van personen die bescherming nodig hebben. De Commissie schaaft zich achter de oproep van de hoge commissaris van de VN, Filippo Grandi, om nog eens 40 000 vluchtelingen te hervestigen vanuit Libië en de omliggende landen. Hervestigingsinspanningen maken ook deel uit van het asiel- en migratiebeleid van de EU. Deze legale alternatieven voor irreguliere en gevaarlijke reizen helpen levens te redden, dragen bij tot het terugdringen van irreguliere migratie en verlichten de migratiedruk op de betrokken lidstaten.

²⁹ Conclusies van de Europese Raad van 22-23 juni 2017, <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>

³⁰ Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2017 https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_en

Voortbouwend op de inspanningen zoals die de afgelopen twee jaar al zijn opgevoerd en ervan uitgaande dat de algehele behoefte aan hervestiging blijft overeenkomen met het recordaantal van 1,2 miljoen plaatsen, moet de EU ernaar streven om tegen oktober 2019 ten minste een extra aantal van 50 000 internationale bescherming behoevende personen te hervestigen. **Om dit doel te bereiken beveelt de Commissie vandaag aan om ten minste 50 000 internationale bescherming behoevende personen te hervestigen en zij zal daartoe 500 miljoen EUR ter beschikking stellen.** Deze aanbeveling volgt op de op 4 juli 2017 begonnen toezeggingsronde voor hervestiging, in het kader waarvan tot dusver zo'n 14 000 plaatsen zijn toegezegd. Met dit nieuwe initiatief moeten we ervoor zorgen dat er hervestiging blijft plaatsvinden vanuit Turkije in het kader van de verklaring EU-Turkije (mede met het oog op de toekomstige vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden), vanuit Jordanië en Libanon (twee landen waar bijzonder veel vluchtelingen verblijven), alsook vanuit landen langs de route door het centrale Middellandse Zeegebied in Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika, namelijk Libië, Egypte, Niger, Sudan, Tsjaad en Ethiopië. Meer focus op hervestiging vanuit de landen op de route door het centrale Middellandse Zeegebied zal ook ten goede komen aan het geplande tijdelijke UNHCR-mechanisme voor noodevacuatie uit Libië. De toezeggingen moeten uiterlijk eind oktober worden gedaan.

De EU moet ad-hocregelingen echter geleidelijk vervuilen voor een stabiel kader. De Commissie heeft in juli 2016 voorgesteld om een solide Uniekader voor hervestiging op te stellen, dat veilige en legale mogelijkheden biedt om van buiten de EU toegang te krijgen tot internationale bescherming. Om tot een breed en duurzaam EU-migratiebeleid te komen, moet dit voorstel nu met spoed worden goedgekeurd.

Tegelijkertijd zouden de lidstaten ten volle gebruik moeten blijven maken van andere legale mogelijkheden voor personen die bescherming nodig hebben. Zo worden de lidstaten met name aangemoedigd manieren te onderzoeken om particuliere sponsorregelingen in te stellen waarbij particuliere groepen of maatschappelijke organisaties zorgen voor hervestiging en integratie van bescherming behoevende personen, met inbegrip van de daaraan verbonden kosten. Om deze inspanningen te vereenvoudigen en de mogelijkheden om deze regelingen binnen de EU te ontwikkelen, nader te onderzoeken, **nodigt de Commissie het EASO uit de coördinatie op zich te nemen van een proefproject³¹ inzake particuliere sponsorregelingen** met belangstellende lidstaten. In samenwerking met de lidstaten zou hier een keur aan relevante maatschappelijke organisaties, internationale organisaties en potentiële particuliere sponsors bij kunnen worden betrokken.

3.2.2. Proefprojecten inzake legale migratie

Legale migratiekanalen moeten een belangrijker rol gaan spelen bij onze samenwerking met derde landen, zodat we concrete resultaten kunnen boeken en recht kunnen doen aan onze huidige en toekomstige sociaaleconomische behoeften. Een belangrijk deel van de migratiestromen naar de EU is al legaal. Nauwere, gerichte samenwerking op het gebied van legale migratie met derde landen van herkomst en doorreis kan helpen irreguliere migratie terug te dringen door mensen die willen migreren veilige en legale alternatieven aan te bieden. Een dergelijke aanpak kan lacunes in bepaalde delen van de arbeidsmarkt van de EU-lidstaten opvullen en de samenwerking vergemakkelijken inzake kwesties als het voorkomen van irreguliere migratie en overname en terugkeer van irreguliere migranten.

³¹ Het project zal tegelijk worden uitgevoerd met de onlangs door de Commissie gestarte studie naar de haalbaarheid en toegevoegde waarde van sponsorregelingen als veilige mogelijkheid voor toelating tot de EU.

De Commissie is dan ook bereid om, met volledige inachtneming van de in de Verdragen vastgestelde bevoegdheden van de lidstaten, in 2018 zorg te dragen voor de coördinatie en financiële ondersteuning van **proefprojecten met derde landen** waaraan lidstaten zouden kunnen deelnemen door bepaalde aantallen migranten op legale wijze op te nemen, onder meer voor economische doeleinden. Aanvankelijk zouden deze proefprojecten op experimentele basis kunnen worden opgezet met een aantal derde landen die zijn uitgekozen op grond van de kwaliteit van het partnerschap inzake migratiebeheer en de concrete samenwerking bij het bestrijden van irreguliere stromen en overname van irreguliere migranten. Bij dit proces is het van belang **de betrokkenheid te stimuleren van de particuliere sector**, en met name van economische en sociale belanghebbenden. Publiek-private partnerschappen, die bijzonder doeltreffend zijn gebleken op het gebied van integratie, zijn van wezenlijk belang voor het identificeren van de behoeften op de arbeidsmarkten in de EU, het vaststellen van de bestaande tekorten, het beoordelen van de wijze waarop migratie kan helpen deze tekorten weg te nemen en het waarborgen van een doeltreffender integratie op de arbeidsmarkt.

3.3. Een doeltreffender terugkeerbeleid

Volgens statistische informatie van de lidstaten bleek in 2016 bijna 1 miljoen onderdanen van derde landen illegaal in de EU te verblijven en werd alleen al in datzelfde jaar bijna een half miljoen onderdanen van derde landen opgedragen de EU te verlaten. Nu er alleen in 2015/2016 circa 2,6 miljoen asielaanvragen zijn ingediend, en in 2016 57 % van de asielaanvragen in eerste aanleg is ingewilligd (50 % in het eerste kwartaal van 2017), zullen de lidstaten in de nabije toekomst wellicht meer dan 1,5 miljoen personen moeten terugsturen.

Aangezien slechts 36 % van de irreguliere migranten blijkt terug te keren, is het duidelijk dat we daar veel harder aan moeten werken. Alleen als Europa beschikt over een doeltreffend terugkeersysteem voor degenen die geen verblijfsrecht hebben, kan het zich solidair tonen met vluchtelingen die echt bescherming nodig hebben.

Van een doeltreffend terugkeerbeleid zou ook een krachtig signaal uitgaan tegen het ondernemen van gevaarlijke irreguliere reizen naar de EU. De bestaande EU-wetgeving³² voorziet al in een gemeenschappelijk pakket regels inzake nationale terugkeersystemen.

Aangezien de huidige situatie te wensen overlaat, is het zaak dat zowel de lidstaten als het Europees Grens- en kustwachtagentschap extra inspanningen leveren, met steun van de Commissie, en ervoor zorgen dat het daadwerkelijk tot terugkeer komt. Dit is alleen haalbaar door gezamenlijk en stelselmatig op te treden en nauwer samen te werken met derde landen om te waarborgen dat de verplichting om eigen onderdanen over te nemen, wordt nagekomen. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van het partnerschapskader, de follow-up van de top van Valletta en iedere andere geëigende politieke mogelijkheid.

Versterkt EU-terugkeerbeheer door het Europees Grens- en kustwachtagentschap

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap heeft als opdracht terugkeeroperaties en terugkeerinterventies te organiseren, te coördineren en uit te voeren en de lidstaten op EU-niveau de nodige assistentie te verlenen bij het organiseren van dergelijke operaties. Hiertoe dient het agentschap de vraaggerichte aanpak van het terugkeerbeheer, waarbij het alleen op verzoek van een of meer lidstaten in actie komt, versneld te verruilen voor een proactieve

³² Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

aanpak, waarbij het agentschap de EU en haar lidstaten echt aanstuurt. Om die opdracht te kunnen vervullen, moet de huidige terugkeereenheid tot een speciale afdeling voor terugkeer binnen het agentschap worden omgevormd en van voldoende middelen en personeel worden voorzien. Deze afdeling moet het voortouw nemen bij de toepassing van alle maatregelen en instrumenten van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht. Het agentschap moet medio 2018 operationele plannen hebben ontwikkeld met concrete terugkeerdoelstellingen voor elke lidstaat, overeenkomstig de respectieve behoeften en prioriteiten op het gebied van terugkeer, en daarbij met het oog op optimale resultaten focussen op derde landen waarmee overnameovereenkomsten zijn gesloten. Zo nodig kan het agentschap overwegen operationele bijkantoren op te zetten in de belangrijkste lidstaten.

Het agentschap moet met proefprojecten komen voor het ontwikkelen en testen van innovatieve oplossingen voor gezamenlijk terugkeerbeheer, bijvoorbeeld door een mechanisme in te voeren waarmee lidstaten capaciteit kunnen delen (met inbegrip van gezamenlijk projectontwikkelingsbeheer en -aanbesteding, gezamenlijke contractering voor onder meer commerciële vluchten, gedeelde capaciteit op het gebied van bewaring en gedeelde consulaire ondersteuning).

Acties van de lidstaten

Het optreden van het Europees Grens- en kustwachtagentschap kan echter alleen succesvol zijn, als het hand in hand gaat met grotere inspanningen van de lidstaten. De lidstaten moeten de aanbeveling en het vernieuwde actieplan inzake terugkeer blijven uitvoeren en daarbij volop gebruikmaken van de speelruimte waarin de huidige wetgeving voorziet. Zij moeten hun nationale terugkeerstelsels stroomlijnen ter bevordering van operationele integratie van terugkeeractiviteiten op EU-niveau, zoals die worden georganiseerd door het Europees Grens- en kustwachtagentschap. Daartoe moeten de lidstaten met name geregeld informatie verstrekken over de indicatieve planning van de nationale terugkeeroperaties, met inbegrip van het aantal terugkeerders en de derde landen van terugkeer.

Met gecoördineerde steun van de EU-agentschappen moeten de lidstaten aan de buitengrenzen ook het operationele potentieel van de **hotspotbenadering** optimaal en integraal benutten, om te waarborgen dat terugkeeroperaties sneller en efficiënter kunnen worden beheerd, met name wanneer het aantal irreguliere migranten significant toeneemt. Dit kan betekenen dat de nodige maatregelen moeten worden ingevoerd voor het identificeren van degenen die duidelijk geen bescherming nodig hebben of wier verzoek niet-ontvankelijk is. Dergelijke maatregelen zouden vergezeld moeten gaan van doeltreffende middelen om te verzekeren dat de betrokkenen vervolgens snel kunnen worden teruggestuurd.

De door de Commissie verzorgde EU-toepassing voor geïntegreerd terugkeerbeheer (IRMA) moet in de loop van 2018 verder worden ontwikkeld en geïntegreerd in de workflow inzake terugkeerbeheer van het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de lidstaten.

De Commissie zal de door middel van **regelmatige verslaglegging** de balans opmaken van de geboekte vooruitgang. De Commissie zal in samenwerking met de lidstaten de vooruitgang op terugkeergebied bijhouden, informatie over ontwikkelingen inzake irreguliere migratie delen en geregeld feedback geven over het functioneren van de terugkeerstelsels in de EU. Daarbij zal naar zowel de lidstaten als het Europees Grens- en kustwachtagentschap worden gekeken.

Als de versnippering en de ontoereikende terugkeerpercentages aanhouden, moet wellicht worden nagedacht over verdere convergentie. Daarbij zouden alle aspecten van het terugkeerproces – van identificatie/aanhouding tot en met de uitvoering van terugkeeroperaties – kunnen worden gestandaardiseerd en zouden de regels inzake het onderduikrisico, de redenen voor bewaring en de regels voor het uitvaardigen van

inreisverboden onderling kunnen worden aangepast. Ook zou er naar kunnen worden gestreefd de samenhang met de asielprocedures te vergroten en de handhaving van de door de lidstaten vastgestelde terugkeerbesluiten te vergemakkelijken door ervoor te zorgen dat deze besluiten in de hele EU geldig zijn en de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap de verantwoordelijkheid voor de handhaving te laten delen.

3.4. De externe dimensie: het partnerschapskader voor migratie

Sinds de vaststelling van de Europese migratieagenda werkt de EU aan de diverse componenten van een volwaardig extern migratiebeleid om ons bredere streven op het gebied van extern beleid en ontwikkeling aan te vullen. De EU en de lidstaten moeten blijven samenwerken en hun acties stelselmatig coördineren door middel van het partnerschapskader en het proces van Valletta, teneinde de voortgang te consolideren die is geboekt bij het tot stand brengen van gezamenlijk beheer van migratiestromen met landen van herkomst en doorreis.

Er wordt inmiddels ruim een jaar uitvoering gegeven aan het partnerschapskader. Deze aanpak blijkt partnerlanden te hebben gestimuleerd maatregelen te nemen om hun migratiebeheersystemen te hervormen en smokkel doeltreffender aan te pakken. De mogelijkheden om nauwer samen te werken bij terugkeer worden echter nog niet maximaal benut. Vooruitgang vereist extra investeringen op een aantal gebieden.

Er zouden nog meer middelen moeten worden uitgetrokken voor het EU-trustfonds voor Afrika, en met name het onderdeel Noord-Afrika. Dat vereist **aanvullende financiering door de lidstaten**. Aangezien het EU-trustfonds voor Afrika in 2020 afloopt, moet bij de besprekingen voor het volgende meerjarig financieel kader van de Unie worden nagedacht over de meest geëigende oplossing om het externe migratiebeleid doeltreffend te financieren. Ook moeten de GVDB-missies krachtiger worden ondersteund; zo moeten er voldoende middelen zijn om te kunnen voorzien in operationele tekorten.

Om betere resultaten te boeken op het gebied van terugkeer en overname moeten belangrijke derde landen die niet meewerken, stelselmatiger en doeltreffender worden benaderd door zowel op EU- als lidstaatniveau gebruik te maken van alle beschikbare prikkels en hefboomen. Daartoe moet het scala aan betrokken EU-beleidsmaatregelen worden uitgebreid, bijvoorbeeld door via proefprojecten op EU-niveau te voorzien in legale migratiemogelijkheden voor reguliere migratie of door re-integratie krachtiger te ondersteunen. Naast de formele onderhandelingen blijft de EU informele regelingen nastreven, zoals operationele standaardprocedures. Als een derde land medewerking blijft weigeren, zouden de lidstaten zo nodig extra druk kunnen uitoefenen door met visummaatregelen een gecoördineerde beleidsrespons te geven, binnen de grenzen van de huidige visumbepalingen.

Ook binnen het partnerschapskader geldt het aanpakken van toenemende migratiedruk langs de **route door het centrale Middellandse Zeegebied** als een belangrijk actiepun. Daarnaast wordt er verder gewerkt aan een doeltreffende follow-up van de strategie die is beschreven in de gezamenlijke mededeling „Migratie langs de centrale Middellandse Zeeroute – Migrantenstromen beheersen en levens redden” van januari 2017 en aan de maatregelen die zijn beschreven in de verklaring van Malta van februari 2017 en het actieplan van de Commissie van juli 2017³³. Multilaterale initiatieven als de contactgroep voor het Middellandse Zeegebied en de bijeenkomst in Parijs van 28 augustus 2017 hebben de lopende werkzaamheden om weer greep te krijgen op de migratiestromen langs de route versterkt.

³³ SEC(2017) ... van 4 juli 2017.

Om de tot dusver bereikte resultaten te consolideren, zal de EU al het nodige in het werk stellen voor de in Libië gestrande migranten. De aandacht zal uitgaan naar hun meest onmiddellijke behoeften en met name de hachelijke situatie in de detentiecentra voor migranten zal worden aangepakt. Hiertoe zullen in het bijzonder de volgende maatregelen worden genomen:

- er zal meer werk worden gemaakt van de bescherming en ondersteuning van migranten via de UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie; de levensomstandigheden van gedetineerde migranten zullen worden verbeterd; de meest kwetsbare migranten zal betere toegang tot bescherming worden geboden; er zullen alternatieven voor detentie worden gepromoot, onder meer door te voorzien in afzonderlijke huisvesting voor kwetsbare personen;
- er zullen nieuwe projecten worden ontwikkeld in het kader van het EU-Trustfonds voor Afrika, lokale overheden worden benaderd en sociaaleconomische kansen voor lokale gemeenschappen worden bevorderd;
- er zal meer in het werk worden gesteld om het in Libië gestrande aantal migranten geleidelijk te verminderen door nog meer vaart te zetten achter de samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie met betrekking tot bijstand aan vrijwillige terugkeer en met de UNHCR door plannen voor een tijdelijk evacuatiemechanisme te ondersteunen;
- de capaciteit van de Libische autoriteiten om de zuidelijke grens van het land te controleren, zal worden versterkt en er zal nauwer worden samengewerkt met de buurlanden.

In dit kader zal de Unie de Verenigde Naties blijven steunen bij het vinden van een politieke oplossing in Libië, aangezien alleen stabiliteit en vrede de langetermijnvoorwaarden tot stand brengen die nodig zijn om tot een duurzaam beheer van migratiestromen te komen.

De aanstaande top van de Afrikaanse Unie en de Europese Unie in Abidjan (Ivoorkust) is een goede gelegenheid om de staat op te maken van de gezamenlijke uitdagingen op het gebied van migratie, ons langdurige partnerschap op tal van verschillende terreinen te versterken en met name op de jongeren te focussen.

De werkzaamheden uit hoofde van het partnerschapskader zullen een wezenlijke bijdrage leveren aan het mondiale overleg naar aanleiding van de verklaring van New York die in september 2016 is vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De EU zal nauw samenwerken met de lidstaten en heel haar politieke en diplomatieke gewicht in de schaal leggen om het ambitieuze „**Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**” van de VN tot stand te brengen en samen met pilotlanden het „Global Compact for Refugees en het Comprehensive Refugee Response Framework” op poten te zetten.

4. Conclusie

In de in 2015 vastgestelde Europese Migratieagenda werd uiteengezet hoe migratie in alle opzichten beter kan worden beheerd. De agenda is bepalend voor de reactie van de Unie op de crisis en voorziet in een solide kader voor de structurele veranderingen die onze migratie- en asielstelsels nodig hebben.

De Commissie acht geregelde monitoring en verslaglegging een doeltreffend middel om de uitvoering van de agenda te bevorderen. Ter versterking van deze aanpak zal de Commissie een periodiek, geconsolideerd verslag over de geboekte voortgang uitbrengen, dat alle dimensies van de Europese migratieagenda bestrijkt.

Als we geen gebruik maken van de mogelijkheid die de huidige stabilisatiemaatregelen bieden, bestaat het gevaar dat we de behaalde resultaten op het spel zetten en nooit verder komen dan crisismanagement. Het is nu voor alle partijen zaak met dubbele inzet te streven naar een meer solide kader voor de toekomst.